

NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/677

20 de abril de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

PROGRESOS EN MATERIA DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Nota de la secretaría de la CEPAL y del
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Nota: Este texto es preliminar y está sujeto a cambios antes de su publicación final.

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| I. EVOLUCION DE LAS IDEAS SOBRE EL CONTENIDO Y LA SIGNIFICACION DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA . . | 1 |
| II. LA SITUACION ACTUAL EN MATERIA DE PLANIFICACION | 7 |
| 1. El concepto de sistema de planificación | 8 |
| 2. Los mecanismos de un sistema de planificación | 12 |
| 3. La organización de un sistema de planificación | 20 |
| 4. El progreso realizado por los países | 20 |
| III. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FUTUROS | 25 |
| 1. El alcance de los planes | 25 |
| 2. Planes y política económica | 28 |
| 3. Planificación nacional e integración regional | 29 |
| 4. La organización de los mecanismos de planificación y la participación de los diversos sectores sociales. | 30 |
| 5. Los problemas de la formulación de proyectos | 32 |
| 6. La escasa e inadecuada investigación de los recursos naturales y de la tecnología para aprovecharlos | 35 |
| IV. NECESIDADES DE ASISTENCIA TECNICA INTERNACIONAL | 37 |
| ANEXO A LOS CUADROS 1, 3 Y 4 | 43 |

I. EVOLUCION DE LAS IDEAS SOBRE EL CONTENIDO Y LA SIGNIFICACION
DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

La forma principal de crecimiento que los países latinoamericanos tuvieron hasta los años treinta se basaba en la expansión de las exportaciones, mediante el aprovechamiento de las ventajas que ofrecían determinados recursos naturales que era posible colocar en el mercado internacional gracias a la incorporación de dosis masivas de capital y modernas tecnologías. Esto permitió el crecimiento de los países de la región mientras el mercado internacional se expandía, pero creó serios problemas para ese proceso de desarrollo con posterioridad a la ruptura del dinámico sistema de comercio exterior que prevalecía antes de la crisis de 1930. Ante las crecientes necesidades de una población cuya tasa de incremento demográfico aumentaba, se hizo evidente la exigencia de desarrollar la producción interna para abastecerla de los bienes y servicios que un sector externo muy poco dinámico no permitía ya importar. Como el modelo tradicional funcionaba sobre la base del intercambio de materias primas por productos manufacturados importados, la transformación de la estructura productiva interna consistió principalmente en un acelerado crecimiento de la industria manufacturera. Para crear las condiciones de todo orden que condujeran a una nueva estructura productiva - desde las inversiones en infraestructura que proveerían el capital social básico hasta las políticas de estímulo y protección a la producción nacional - y para participar incluso directamente en la creación de actividades productivas que no atraían, no interesaban o estaban fuera del alcance del empresario privado, se hacía imprescindible una gran ampliación y mayor profundidad y eficiencia en la acción del estado, puesto que el sistema de precios había mostrado su ineficacia para orientar adecuadamente, por sí solo, la actividad económica.

Este crecimiento de las funciones del gobierno se realizó con cierta inorganicidad. Entre tanto, el crecimiento de la industria no siempre se produjo en forma racional. En ciertos casos se originaron desequilibrios que significaron un uso ineficiente de recursos y un ritmo de crecimiento menor al que podría esperarse.

/Por estos

Por estos motivos se fue afirmando la necesidad de dar mayor coherencia y orientación a estos procesos, y comenzó a abrirse paso rápidamente la idea de recurrir a técnicas de formulación de la política económica que permitieran fijar con suficiente detalle metas de crecimiento que fueran compatibles entre sí y con los recursos con que se contaba.

La planificación era el método que podía dar solución a estos problemas, y la idea de adoptarla fue imponiéndose, superando el planteo puramente ideológico en que se habían discutido hasta entonces sus posibilidades de aplicación.

Surgió entonces la preocupación relativa a la complejidad de la tarea de formular un plan de desarrollo y a las dificultades de carácter estadístico, así como de personal, con que se enfrentaría el intento de llevar aquella idea a la práctica. Era necesario, por una parte, elaborar una técnica de diagnóstico y proyecciones del desarrollo de los países y aplicarla a casos concretos, resolviendo los problemas consiguientes de disponibilidad de información; y, por otra, debían entrenarse numerosos técnicos que pudieran llevar a cabo las tareas inherentes a esas aplicaciones.

Durante los años posteriores a 1950 se avanzó en forma considerable en los aspectos indicados. No están desde luego cubiertas totalmente las necesidades de expertos, y, por otra parte, la técnica de planificación y sus aplicaciones desde el punto de vista estadístico y de la extensión y profundidad con que permite diagnosticar problemas y fijar objetivos de largo alcance es perfectible en muchos aspectos. Pero existe ya básicamente un grupo bastante amplio de expertos y, por otra parte, la técnica de planificación ha sido refinada y solucionados los problemas principales de su adaptabilidad a las situaciones de distintos países; además, la experiencia realizada ilustró acerca de la forma de emplear la masa de información básica disponible sometiéndola a revisión y depuración, y de complementarla con investigaciones especiales a efectos de cuantificar el proceso de crecimiento en sus aspectos básicos. Al mismo tiempo se profundizó notablemente el conocimiento de los problemas /de estructura

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECAE/CN.12/677
Pág. 3

de estructura y funcionamiento de las economías latinoamericanas, ofreciendo explicaciones coherentes acerca de las causas que en muchos casos frenan el ritmo de desarrollo e indicando caminos para superarlas.

Los avances anteriores permitieron encarar una nueva etapa en el proceso: la creación de sistemas de planificación en los países. Se trataba ya no sólo de formular planes de desarrollo con metas globales y sectoriales, sino también de elaborar los elementos y montar los mecanismos que vinculen estos planes en forma más directa con las decisiones económicas y sociales. Por ello se organizaron en varios países oficinas centrales de planificación, se elaboraron planes de inversiones públicas y presupuestos por programa y se crearon en algunos casos otros mecanismos parciales.

En estrecha relación con el proceso que se acaba de exponer esquemáticamente, la CEPAL orientó su acción desde sus primeros trabajos, hacia el problema del desarrollo económico de América Latina y, consiguientemente, de la planificación. Sus primeras publicaciones analizaban ya algunos de los problemas fundamentales que obstruían un crecimiento más acelerado y se deducía de ellos la necesidad de actuar racionalmente mediante la programación.^{1/} En las primeras etapas se dedicó preferente atención a la elaboración de una técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico.^{2/} A partir de 1952, como respuesta a la falta casi total de programadores, se inició un programa de adiestramiento de técnicos en estas materias. Al mismo tiempo se inauguraba un período de aplicación de

1/ Véase: Estudio Económico de América Latina 1949 (E/CN.12/164/Rev.1).
Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 51.II.G.1 y
Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.

2/ Análisis y proyecciones del desarrollo económico
I. Introducción a la técnica de programación (E/CN.12/363).
Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55.II.G.2.

la técnica mencionada que permitió verificar en la práctica la posibilidad de superar las dificultades de su empleo y de llegar a la formulación concreta de programas de desarrollo económico. En años sucesivos, la secretaría de la CEPAL - generalmente en estrecha cooperación con funcionarios y técnicos de los países interesados - realizó una serie de estudios de esta índole.^{3/}

Cuando ya se había avanzado considerablemente en estos aspectos, la CEPAL inició su actuación en el asesoramiento a gobiernos en materia de creación de sistemas orgánicos de planificación. Este proceso se llevó a cabo a través de los grupos asesores que se instalaron en varios países y que han operado ya durante varios años.^{4/} La acción en este último sentido se ha incrementado notablemente por haberse organizado una colaboración estrecha con la OEA y el BID. En julio de 1962 se creó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, lo que permitió dar mayor organicidad y volumen a los esfuerzos conjuntos en este campo.

El fruto de esta labor se ha concretado no sólo en la elaboración de planes, sino también en la creación de algunos órganos y mecanismos para llevarlos a la práctica.

En la Carta de Punta del Este los gobiernos de América Latina decidieron adoptar medidas que condujeran a un mayor ritmo de crecimiento y orientar su acción para ello mediante la planificación. Esta decisión tuvo por efecto disipar las dudas que aún podían quedar acerca de la aplicabilidad de la planificación y, fundamentalmente, dar un impulso bastante mayor al montaje de sistemas para llevarla a cabo.

A raíz de estas decisiones de carácter político, casi todos los países de América Latina han llegado en los últimos años a crear organismos centrales de programación y a elaborar o iniciar la formulación

^{3/} Véase en la serie Análisis y proyecciones del desarrollo económico: II. El desarrollo económico del Brasil; III. El desarrollo económico de Colombia; IV. El desarrollo económico de Bolivia; V. El desarrollo económico de la Argentina; VI. El desarrollo industrial del Perú; VII. El desarrollo económico de Panamá; VIII. El desarrollo económico de El Salvador; IX. El desarrollo económico de Honduras.

^{4/} Véase La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico (E/CN.12/584).

de planes generales de desarrollo. A pesar de ello, la planificación se va incorporando con cierta lentitud frente a la urgencia de las necesidades que debe cubrir, lo que puede atribuirse a las enormes dificultades burocráticas, administrativas y políticas inherentes a la transformación de los mecanismos para tomar decisiones y a la coordinación de estas últimas con los objetivos generales fijados en los planes.

A pesar de la importancia de los pasos que se han dado en la última década, es evidente que es la etapa en que actualmente se encuentra América Latina la que someterá a prueba las posibilidades concretas de lograr un avance efectivo de la planificación en los países que la forman y de organizar de acuerdo con ella los aspectos ejecutivos.

Por esta razón, el momento es particularmente oportuno para realizar un balance del estado actual de los sistemas de planificación a efectos de determinar su eficacia presente para orientar la acción del sector público y privado. El objeto de este documento es efectuar este análisis - aunque sea en forma preliminar - a fin de extraer algunas conclusiones generales que permitan guiar mejor los pasos que deban darse en el futuro.

II. LA SITUACION ACTUAL EN MATERIA DE PLANIFICACION

Por breve que sea el tiempo transcurrido desde que se iniciaron en América Latina los esfuerzos y realizaciones en materia de planificación, conviene detenerse en el examen de los progresos que se han alcanzado y precisar la naturaleza de los problemas que pueden oponerse a su extensión y perfeccionamiento.

Una evaluación de esa índole es tanto más necesaria cuanto que falta resolver problemas esenciales para lograr una vigencia plena de la planificación en América Latina. Además, no puede desconocerse el hecho de que respecto a varios aspectos fundamentales no se ha llegado todavía a una identidad de criterios, en parte por no haberse cumplido el proceso necesario de análisis y maduración.

Por lo mismo, cualquier intento de evaluación de la situación actual no podría sustraerse a la necesidad previa de definir con cierta precisión los elementos que deberían caracterizar un sistema eficiente de planificación. En efecto, de la confrontación de lo existente con un esquema conceptual básico, se podrá concluir con cierta objetividad el grado de avance logrado hasta ahora y la naturaleza de las tareas ulteriores más urgentes.

Un examen de esa índole, proyectado sobre el telón de fondo de una concepción amplia de un sistema integrado de planificación, puede permitir una apreciación correcta de los avances y de sus debilidades, establecer las causas de la lentitud de avance en la organización de sistemas de planificación - con posterioridad a las etapas iniciales - y determinar la forma de superar los obstáculos a un progreso más rápido.

Las definiciones que se propondrán en la sección siguiente llevarían a la conclusión de que se está en general lejos del establecimiento de un verdadero mecanismo integrado de planificación; de que el cumplimiento de ciertas etapas iniciales puede ser fácil y rápido, pero que su superación para cubrir etapas siguientes imprescindibles - por lo general técnica y políticamente más difíciles - requerirá todavía grandes esfuerzos y decisiones.

1. El concepto de sistema de planificación

No es fácil proponer un conjunto de definiciones que sirva al propósito de evaluar los avances y lo que queda por hacer en América Latina en materia de planificación, ya que ello exige en muchos aspectos presentar ideas que no son fruto de experiencias concretas.

Las ideas que aquí se presentan tratan de reflejar, en una primera aproximación, el pensamiento que ha ido elaborándose dentro de la propia secretaría de la CEPAL, así como los aportes y rectificaciones que han venido surgiendo en reuniones y seminarios internacionales en que se las ha sometido a la consideración de otros técnicos latinoamericanos y de fuera de la región.

Ante todo, podría tomarse como punto de partida la idea esencial de que "el concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también de un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la existencia de un complejo mecanismo de información económica que abastece rutinariamente a los órganos planificadores y ejecutivos de la materia prima estadística básica que requieren para la formulación y control de los planes. Los organismos de planificación, mediante investigación directa o especial, sólo deberían captar aquel tipo de información que, por su naturaleza y costo no puede proporcionarse rutinariamente. Finalmente, un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente, que se realiza como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida y aceptada como necesaria para organizar y canalizar las decisiones. Un sistema de planificación lleva implícito una rutina para formular, controlar y ejecutar planes."^{5/}

5/ Véase Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del Desarrollo y el Presupuesto Fiscal (E/CN.12/BRW.2/L.5).

El establecimiento de esta rutina no debe dejar de lado el elemento creativo indispensable para interpretar debidamente las condiciones y problemas específicos en que tiene lugar el desarrollo de cada país o región, tanto para formular correctamente los objetivos de largo plazo que se persigan, como para adaptar los planes a circunstancias cambiantes, dotándolo de la flexibilidad necesaria.

Un sistema de planificación exige, por lo tanto, la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, al mismo tiempo que producir periódicamente informaciones básicas de control, a fin de asegurar la validez permanente de los planes mediante su constante revisión. Un sistema de planificación constituiría también, dentro de esa concepción, un nuevo conducto democrático para interpretar los deseos de la población y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo, entregándole responsabilidades e impulsando su iniciativa; debe, además, crear un juego de valores para juzgar los hechos económicos que sea concordante con la filosofía de la planificación, a fin de que lentamente la conducta económica encuentre su cauce natural en los lineamientos estipulados por el plan.

Una concepción de esta naturaleza envuelve varias proposiciones, algunas de las cuales conviene destacar en particular.

Desde luego, implica el reconocimiento de que los organismos y entidades ejecutores deben tener una participación activa en el proceso de formulación de los planes, a fin de superar toda contradicción posible entre los elementos que guían la conducta del conjunto de la economía, conforme se refleja en los planes de orientación, y los que influyen en las decisiones de las unidades económicas, sea que pertenezcan éstas al sector privado o al propio sector público. Importa señalar este hecho porque "a menudo se aprecia que los diferentes organismos ejecutores sólo tienen una participación pasiva y forzada en la formulación de los planes. Existen quejas insistentes que destacan la complejidad y cantidad de la información exigida por los órganos de planificación y que tienden

/a distraer

a distraer a los organismos ejecutores de sus tareas sustantivas. Ello es signo de que la participación de los órganos ejecutores en la formulación de los planes tiene el sello de una obligación impuesta". "En un sistema de planificación integral, no existen imposiciones del carácter de la señalada, porque cada organismo ejecutor usa internamente las informaciones que entrega a los órganos de planificación. El flujo de informaciones toma el carácter de una imposición burocrática cuando aquél no tiene utilidad en las decisiones internas de las diferentes unidades económicas ejecutoras, ni tampoco para hacer valer la opinión del organismo en asuntos más generales."^{6/}

En efecto, desde el momento en que los mismos criterios que orientan las decisiones centrales en la formulación global de un plan tienen vigencia para las empresas estatales u otras unidades gubernamentales, o para las mismas empresas privadas, cada unidad deja de ser un ente pasivo, para participar activamente en las tareas de la planificación aplicando los mismos principios generales a su caso particular. Si las empresas privadas o estatales para decidir una inversión o juzgar la eficiencia con que operan se ven inducidas en forma directa o indirecta a utilizar criterios sociales, parece natural y lógico, que esas mismas unidades, por necesidad propia, deban producir información adecuada para tomar racionalmente esas decisiones. Desde el mismo momento en que una unidad económica necesita el mismo tipo de información que las oficinas de planificación, deja de ser un ente pasivo en dicho proceso para convertirse en una unidad que participa en forma consciente en la planificación. Como es natural, esto exige que un mismo sistema de valores económicos rija en todos los niveles de la economía.

Todo esto sea dicho sin dejar de subrayar que donde más se necesita la identidad de propósitos con respecto al plan y a los objetivos y decisiones que surgen como necesarias del mismo, es en los niveles más altos del gobierno, en sus ramas ejecutiva y legislativa, pues sólo una acción coherente y enérgica puede solucionar los difíciles problemas del crecimiento y de la transformación social.

^{6/} Véase E/CN.12/BRW.2/L.5, op.cit.

Otra característica fundamental de un sistema de planificación - que ya fue mencionada pero que merece examen más detenido - es la que se refiere a la participación activa de los diferentes sectores sociales. En algunos países latinoamericanos, las asociaciones sindicales y patronales tienen representación en los comités o consejos de planificación encargados de orientar políticamente la formulación de los planes.

En un sistema de planificación integrado, dicha participación debiera tener lugar en varios niveles y mediante la designación de representantes por las propias organizaciones patronales y de asalariados, organismos comunales, etc. Un primer nivel de participación de los diferentes sectores sociales puede ser en las esferas de la planificación global o general, a fin de llevar a las orientaciones programáticas generales las inquietudes y necesidades de sus representados. En tal etapa, lógicamente sólo pueden participar los representantes de los organismos máximos, que agrupan los sectores sociales o gremiales de un país. Esta participación es desde luego importante, pero no suficiente. Es útil también la participación de los diferentes sectores de la población en la elaboración de las decisiones que los afectan más directamente, por medio de sus correspondientes organizaciones. Según sea el nivel en que se encuentren, las oficinas de planificación tendrán un conocimiento mayor o menor de los grandes problemas de un país y de los problemas de detalle de ciertos sectores o regiones; pero sin un contacto más estrecho con la realidad nacional y con los distintos sectores, no podrá captar aspectos muy importantes de los problemas nacionales. Un sistema de planificación debe tener en cuenta estas circunstancias para que la planificación sea eficiente, tanto en el sentido de reflejar aspiraciones concretas como en el de que las decisiones se tomen con plena conciencia de sus resultados. El solo conocimiento de los problemas generales de un país no puede constituir base firme para programar ni puede transformar las orientaciones futuras que de ese conocimiento se desprenden en planes concretos de acción. Por otra parte, el conocimiento particular de una situación tampoco conduce a la solución de los problemas de fondo que la originan. La planificación puede unir ambos conocimientos, mediante una organización que permita la participación /de los

de los grupos sociales allí donde su papel puede ser más eficiente. La participación nacional sería por lo tanto activa y organizada. Este clima de cooperación es el que puede permitir una solución menos costosa a problemas como el de la habitación, las escuelas, la productividad, etc., que en otras circunstancias absorberían más tiempo y recursos financieros mayores.

2. Los mecanismos de un sistema de planificación

Así entendido, la creación de un sistema de planificación es un proceso que supone cambios fundamentales en la forma de operar. La duración del período de organización de ese proceso puede depender tanto de las dificultades políticas y administrativas que existan para instaurar los mecanismos que lo integran como de los problemas que presente la adaptación a las nuevas modalidades de trabajo. Existe pues un problema de creación de "mecanismos" y otro de "adaptación" a las normas de trabajo que esos mismos mecanismos imponen. A su vez, tanto la creación de los nuevos mecanismos como la adaptación a nuevas normas de trabajo, exigen nuevos conocimientos técnicos de parte de los funcionarios existentes, y nuevos funcionarios técnicos. El proceso de crear el sistema de planificación viene a ser así, en parte importante, un proceso de capacitación de individuos, a diversos niveles.

Es natural que no pueda esperarse que la estructuración de un sistema de planificación de esa naturaleza sea rápida y completa, ni que se ajuste en todos los casos a procedimientos similares. Por el contrario, el proceso tendrá por lo general que ser paulatino y podrá llevarse a cabo de diferentes maneras. Pero el mismo carácter necesariamente paulatino del proceso determina que en la práctica sea esencial que se procure una combinación adecuada de mecanismos a lo largo de todo su proceso evolutivo, con el objeto de ir obteniendo el máximo de rendimiento en cada una de sus etapas de desarrollo. Desafortunadamente, no siempre se cumple este principio, y a menudo se encuentran coexistiendo en un sistema mecanismos que corresponden a etapas muy diferentes de progreso, paralelamente a la ausencia total de adelanto en otros aspectos básicos de la funcionalidad de un sistema de planificación. Esto limita fuertemente la utilidad de los sistemas incompletos, o en proceso de perfeccionamiento.

/Por lo

Por lo tanto, es necesario estudiar y aplicar una estrategia para instaurar los sistemas de planificación, lo mismo para elaborar sobre bases más firmes los programas de asistencia técnica que para sistematizar el estudio de los progresos realizados.

En el cuadro 1 se presenta una lista ordenada de los mecanismos idóneos de planificación y de algunos posibles sustitutos más apropiados para las etapas iniciales. Esa lista constituye sólo una primera aproximación, y ha sido elaborada para que, mediante su análisis detenido, pueda arribarse a un sistema orgánico y funcional de planificación, y para usarla como un patrón comparativo que permita valorar el estado actual de la planificación en América Latina.

Siguiendo los lineamientos de documentos anteriores de la secretaría, dichos mecanismos se presentan clasificados en: a) de orientación general; b) de orientación en el corto plazo; c) de formulación de proyectos; d) operativos, y e) informativos.

Como mecanismos de orientación general se destacan los planes a largo o mediano plazo, los planes generales de inversión y los planes de financiamiento a largo plazo. Los mecanismos mencionados forman una unidad integral como elementos orientadores de un sistema de planificación, y su existencia revela un grado relativamente avanzado de progreso en este aspecto. Por ello, paralelamente a los mecanismos mencionados, se presentan algunos sustitutivos parciales o que requieren menos elaboración, pero que también pueden formar un conjunto armónico si bien más modesto. Entre ellos se destacan las proyecciones y metas globales a largo plazo, los planes de inversión pública y los planes de inversión para sectores parciales.

Entre los mecanismos de orientación a corto plazo se presentan, en primer lugar, los planes de dos y tres años, que pueden usarse durante una primera etapa en ausencia de planes de desarrollo a largo plazo. Se incluye, además, en esta categoría, el plan anual o presupuesto económico nacional, como mecanismo de orientación complementario de los planes a largo plazo.

Se destacan adicionalmente los mecanismos de formulación de proyectos como un requisito básico en cualquier etapa de progreso, ya que estos constituyen un elemento esencial en la formulación y cumplimiento de un plan de inversiones.

Cuadro 1

POSIBLES COMBINACIONES DE MECANISMOS EN DIFERENTES ETAPAS DE
PROGRESO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

| Mecanismos de: | Combinaciones típicas de un sistema evolucionado | | Combinaciones típicas de sistemas incipientes | | Requisitos mínimos |
|--|--|----------------------------|---|---------------------------|--------------------|
| | Plan general a largo plazo | Plan general a corto plazo | Plan general de inversión | Plan parcial de inversión | |
| A. Orientación General | | | | | |
| Planes generales a largo o mediano plazo | x | | | | |
| Planes generales de inversión a mediano plazo | x | x | x | | |
| Planes de financiamiento a largo plazo | x | x | | | |
| Sustitutivos imperfectos | | | | | |
| Proyecciones globales a largo plazo | | x | x | x | x |
| Planes a largo y mediano plazo de inversión pública | | | | x | |
| Planes a largo y mediano plazo para sectores parciales | | | | x | |
| B. Orientación de corto plazo | | | | | |
| Planes generales trienales o bienales | | x | | | |
| Planes de inversión pública trienales o bienales | | | | | x |
| Planes anuales o Presup. Ec. Nacional | x | | x | x | |
| C. Formulaci3n de proyectos para el plan de inversiones que corresponda | | | | | |
| | x | x | x | x | x |
| D. Operativos | | | | | |
| Formulación de la política económica en función de los objetivos del plan | x | x | | | |
| Formulación de una política económica para lograr las metas de inversión | | | x | x | x |
| Presupuesto por programas a todos los niveles | x | x | | | |
| Presupuesto por programas a algunos niveles | | | x | x | |
| E. Informativos | | | | | |
| Plan de estadísticas en función de los planes de desarrollo | x | x | | | |
| Cifras de contabilidad nacional y otras estadísticas parciales | | | x | x | x |
| Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación | x | x | | | |

Para notas explicativas y definiciones véase el anexo que figura al final de este trabajo.

/Entre los

Entre los mecanismos operativos, se destacan los planes de política económica y los sistemas de presupuesto por programas. Por último, se señalan algunos de los requisitos esenciales en cuanto a los mecanismos de orden informativo.

La idea central que inspira la formulación de este cuadro es señalar algunas posibles combinaciones de mecanismos que, en diferentes etapas de evolución podrían constituir una armazón lógica y funcional. En la primera columna, se indica una combinación de mecanismos propia de una etapa de avanzado progreso. Reúne la existencia de todos los mecanismos fundamentales que hacen posible el funcionamiento del proceso de planificación. Incluye como mecanismos orientadores los planes a largo o mediano plazo, los planes generales de inversión a mediano plazo y los planes de financiamiento a largo plazo. Esas orientaciones generales, agregadas al conocimiento de hechos accidentales, previsibles a corto plazo, constituyen la base para concretar las directivas anuales de acción que tomarán forma en los planes anuales o presupuesto económico nacional. Estos planes anuales incluirían tanto metas físicas detalladas, como de corrientes financieras y uso de instrumentos de política económica. El plan anual permite coordinar las intenciones a largo plazo con la conducta inducida o prevista del sector privado. En ese plan quedan por definición incluidas las acciones de todos los sectores de la economía así como de la política fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior, salarios, etc. que exija el cumplimiento de las metas previstas. El plan anual indica claramente qué metas serán logradas por medios indirectos y cuáles por administración directa del Estado a través del uso de mecanismos operativos. Para precisar las metas de inversión se incluye la existencia de un mecanismo de formulación de proyectos de acuerdo con las exigencias de calidad y cantidad previstas por el plan. Las decisiones directas del Estado, se toman fundamentalmente a través de un sistema presupuestario que cubre todo el sector público y en cuya formulación y control se han adoptado técnicas programáticas. Para asegurar la continuidad del proceso de planificación, existe un plan estadístico, de tal forma que las prioridades en cuanto a reunir y elaborar información estadística han sido fijadas con debida consideración

/de las

de las necesidades de los diferentes órganos de planificación, permitiendo así una revisión y control permanente de los planes. Finalmente, la política económica general, a corto y largo plazo, se armoniza en función de los objetivos del plan. Esta sería, en síntesis, la visión de un esquema más o menos completo de planificación, que podría tomarse como meta o etapa superior del proceso que hoy se gesta en la mayoría de los países latinoamericanos.

En el otro extremo, en la última columna del cuadro 1, se señala la combinación mínima de requisitos para iniciar un proceso de planificación, avanzando paralelamente en diferentes frentes, de tal forma que aun en sus inicios las medidas anuales estén ligadas a planteamientos programáticos. En esta combinación mínima de requisitos, se presenta como mecanismo orientador un juego de metas y proyecciones globales, útiles para analizar las posibilidades y orientación del desarrollo económico en grandes agregados. Esas orientaciones muy generales se traducirían en un plan bienal o trienal de inversión pública, acompañado de sus respectivos proyectos. La presentación periódica de cifras de cuentas nacionales junto a otras estadísticas básicas esenciales permitirían algún conocimiento de los resultados de los planes y cierto tipo de revisión oportuna de los mismos. Aun con un sistema presupuestario tradicional, el plan de inversiones públicas podría ser administrado a través del presupuesto fiscal, pero sería indispensable una política fiscal, monetaria y de comercio exterior que asegurase el cumplimiento de las metas establecidas en dicho plan.

Ambas situaciones descritas son extremas, pero tienen en común el hecho de representar mecanismos orgánicos, en el sentido de que constituyen procesos completos porque en ambos está asegurada la utilidad y continuidad de las orientaciones programáticas para decidir en la práctica. Como etapas intermedias entre las situaciones señaladas, podrían postularse múltiples posibilidades de combinación de mecanismos que formen un todo racional.

Partiendo de planteamientos de esta índole, podrían deducirse diferentes estrategias para idear sistemas de planificación, lo que permite además analizar la racionalidad en la combinación de los mecanismos que se dan al presente en los diferentes países latinoamericanos.

/En efecto,

En efecto, se pueden plantear dos alternativas extremas. Una, que podría gráficamente identificarse como un proceso de avance horizontal de derecha a izquierda en el cuadro 1, en la cual el progreso sería uniforme y coordinado en todos los elementos, abarcando un conjunto apropiado de mecanismos de manera que exista homogeneidad en el grado de refinamiento de los mismos; y otra, que simbólicamente quedaría representada por un movimiento vertical, desde el extremo superior a la base del cuadro, caracterizada por el establecimiento de una secuencia en la creación de los mecanismos mismos. En el primer caso, se produce una evolución desde sistemas inferiores hacia sistemas superiores; en cambio en la segunda, no existe un sistema de planificación hasta que se complete todo el proceso abarcando todos los mecanismos necesarios. El cuadro 2, diseñado sobre bases similares al anterior, parece indicar que los procesos de planificación en Latinoamérica han seguido este último camino, con las consecuencias y limitaciones ya mencionadas.

Debe señalarse que los cuadros 2, 3 y 4 se confeccionaron con datos sólo aproximados, para obtener conclusiones generales. Con respecto a algunas situaciones específicas en ciertos países, pueden contener inexactitudes provocadas por la falta de información suficiente y por no haberse tenido en vista la situación particular de cada país. Sin embargo, se considera que las reservas o modificaciones específicas a que esto dé lugar, no invalidan las conclusiones generales que se exponen en este informe.

En el cuadro 2 se usan las mismas clasificaciones que en el cuadro 1, pero aplicadas a la situación real de los países latinoamericanos. El criterio adoptado en la clasificación por columnas se basa en la existencia de un mecanismo dominante de planificación, ya sea por tratarse del único mecanismo general existente o por constituir el elemento más desarrollado del sistema. La primera columna incluye a todos los países que poseen planes generales a mediano o largo plazo, la segunda los países con planes generales trienales o bienales, etc.

/Cuadro 2

Cuadro 2

COMBINACIONES DE MECANISMOS EN AMERICA LATINA

| | Países con planes a largo o me- diano plazo | Países con planes tri- nales o bie- nales | Países con planes ge- nerales de inversión | Países con planes de inversión parcial | Países con planifica- ción inci- piente |
|--|--|--|---|--|--|
| Número de países | 6 | 2 | 2 | 5 | 4 |
| Mecanismos de: | | | | | |
| <u>A. Orientación general</u> | | | | | |
| Planes a largo o mediano plazo | 6 | - | - | - | |
| Planes generales de inversión a mediano plazo | 1 | | 2 | - | |
| Planes de financiamiento a largo plazo | 0 | 0 | 0 | - | |
| <u>Substitutos imperfectos</u> | | | | | |
| Proyecciones globales a largo plazo | - | 0 | 1 | 2 | |
| Planes a largo o mediano plazo de inversión pública | - | - | - | 2 | |
| Planes a largo o mediano plazo para sectores parciales | - | - | - | 4 | |
| <u>B. Orientación a corto plazo</u> | | | | | |
| Planes generales trienales o bienales | - | 2 | - | - | |
| Planes de inversión pública trienales o bienales | - | - | - | 2 | |
| Planes anuales o Presupuesto Económico Nacional | 0 | - | 0 | - | |
| <u>C. Formulación de proyectos para el plan de inversión que corresponda</u> | | | | | |
| | 0 | 0 | 0 | 3 | |
| <u>D. Operación</u> | | | | | |
| Formulación de la política económica en función de los objetivos del plan | 0 | 0 | - | - | |
| Formulación de una política económica para lograr las metas de inversión | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Presupuesto por programa a todos niveles | 2 | 0 | 0 | 1 | |
| Presupuesto por programa a algunos niveles | 2 | 0 | 0 | 1 | |
| <u>E. Información</u> | | | | | |
| Plan de estadísticas en función del plan | 0 | 0 | - | - | |
| Cifras de contabilidad nacional y otras estadísticas parciales | 6 | 2 | 2 | 4 | |
| Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación | 1 | 0 | - | - | |
| Países | Bolivia Chile Colombia Ecuador México Venezuela | Brasil Panamá | El Salvador Guatemala | Argentina Costa Rica Haití Honduras Perú | Rep. Dom. Nicaragua Paraguay Uruguay |

Nota: Los datos de este cuadro deben considerarse como preliminares.

/Los números

Los números mayores que cero encerrados en un cuadro, indican la cantidad de países que utilizan un elemento que no está de acuerdo con el grado de refinamiento del mecanismo de orientación dominante, objeto de la clasificación. Los ceros encerrados en cuadros están ubicados frente a líneas que muestran un mecanismo sustitutivo del idóneo, dado el grado de refinamiento del mecanismo dominante. Indican por lo tanto, la existencia de sistemas incompletos, ya que ni siquiera se usa un mecanismo de grado inferior. Las rayas indican que la existencia del elemento sería improcedente, dada la etapa de evolución y características del sistema.

Es interesante de destacar que una vez elegidos uno o dos mecanismos básicos, característicos de una etapa de progreso, el resto de los mecanismos queda aproximadamente determinado, si se desea crear un sistema orgánico. Por ejemplo, si se elige como mecanismo de orientación general la formulación de metas y proyecciones globales a largo plazo, parece indispensable complementar dichas orientaciones con planes concretos a corto plazo, ya sean para la economía en conjunto o para sectores parciales. En cambio, si el mecanismo de orientación es un plan de desarrollo a largo plazo, la complementación natural será el plan anual y un sistema de presupuesto por programas, junto a un plan estadístico que permita mantener el valor informativo o la actualidad de un trabajo de la envergadura de un plan de desarrollo o un plan anual. El refinamiento en ciertos mecanismos trae consigo una mayor complejidad de los otros que los completan en el sistema, tanto para obtener beneficio real de ese mayor refinamiento como para asegurar la permanencia o continuidad de ese beneficio. Un sistema de proyecciones y metas globales, acompañado de un plan de inversión pública, no exige como complemento un sistema de información económica complejo, porque el trabajo y datos que requieren es menor y más simple. En cambio, un plan a largo plazo acompañado de un plan general de inversiones y planes anuales, requiere un complicado sistema de datos oportunos y fidedignos, porque el trabajo que exigen su formulación y control es también de mucho mayor alcance. La homogeneidad de un sistema de planificación exige justamente que se aproveche de cada mecanismo todo el beneficio que potencialmente puede proveer dado el grado de refinamiento del mismo.

3. La organización de un sistema de planificación

Los mecanismos de planificación anteriormente mencionados deben ser producto de una organización adecuada, la que naturalmente dependerá del alcance y sentido de la planificación misma. Si la planificación es concebida siguiendo los lineamientos expresados, será necesario concluir que la organización pertinente deberá caracterizarse por su extensión, directa o indirectamente, a todos los niveles de la sociedad, existiendo una unidad administrativa responsable de orientar el proceso y, en los sectores intermedios, unidades destinadas a implementar las orientaciones generales con su propio conocimiento del sector y transmitirlas a las unidades ejecutoras. Más allá de ciertos niveles, la función planificadora tenderá a confundirse con las funciones ejecutivas, tareas ambas que en los niveles centrales están por lo general separadas.

La organización, mediante el trabajo apropiado de sus núcleos básicos a todos los niveles, deberá asegurar la participación ordenada de los distintos sectores de la población en la formulación y control de los planes, permitir el control y revisión permanente de los mismos y establecer una coordinación efectiva entre los planes de orientación, los presupuestos y mecanismos operativos con la política económica.

Crear una organización planificadora exige, por lo tanto, no sólo la existencia de órganos administrativos idóneos, sino también de una forma de comunicación entre esos diferentes órganos, y de una precisa definición de las responsabilidades y atribuciones de los mismos, a fin de permitir la debida armonía en el funcionamiento del sistema. La tarea de "planificar el proceso de planificación" constituye así un trabajo especial y una responsabilidad específica de grupos técnicos, similar a la de organización y métodos en las rutinas administrativas, que debería preverse con carácter permanente en las oficinas centrales de planificación.

4. El progreso realizado por los países^{7/}

Teniendo en cuenta definiciones básicas como éstas, que comprenden los aspectos generales necesarios para precisar la etapa de progreso en que se encuentra un sistema de planificación, resulta posible analizar y evaluar, con cierto grado de aproximación, los avances experimentados en diferentes países.

^{7/} De este estudio se excluye a la República de Cuba, por cuanto el estudio de su sistema de planificación exigiría la presentación de otros patrones de referencia.

A tal efecto, en los cuadros Nos. 3 y 4 se sistematizan los requisitos de un sistema de planificación en cuanto a mecanismos y organización, incluyendo características que responden a diferentes etapas de evolución. Conviene advertir que en dichos cuadros sólo se comprueba la existencia o ausencia de ciertos elementos básicos, sin entrar en consideraciones de orden cualitativo, que serían motivo de estudios más amplios y complejos, fuera del alcance y objetivos de esta nota.

El análisis del cuadro N° 3 muestra, en general, que las combinaciones de mecanismos que se dan en los países de la región no constituyen todavía sistemas orgánicos, debido a la ausencia de ciertos elementos básicos. En otras palabras, se nota un desequilibrio en la estructura del desarrollo de los sistemas de planificación, en el sentido que el avance en profundidad en algunos campos va acompañado de absoluto estancamiento en otros. Como ya se señaló, ello impide que la planificación trascienda a la esfera de los hechos en sus etapas primarias. Este desequilibrio toma por lo general las características de un intenso avance en lo que se refiere a mecanismos de orientación y de escaso progreso en la creación de mecanismos operativos, de formulación de proyectos e informativos. Seis países de la región han terminado la confección de un primer plan de desarrollo a largo o mediano plazo, y otros cuatro disponen al menos de proyecciones y metas globales con fines de orientación general. En cambio, sólo 3 países cuentan con sistemas de presupuesto por programas relativamente avanzados, y otros 3, sólo para el gobierno central. Ninguno de los países formula todavía planes de política económica como parte integrante de los planes de desarrollo, o posee mecanismos eficientes de formulación de proyectos a tono con las necesidades de los programas. Tampoco existe en país alguno un plan de información estadística que considere las exigencias de los órganos de planificación, con lo cual se dificulta la formulación y sobre todo el control de los planes. Aún más, de los seis países que con mayor o menor amplitud formulan planes presupuestarios para las entidades gubernamentales, sólo uno ha adaptado los sistemas de contabilidad pública de manera que permitan un registro adecuado y eficiente de las metas logradas en la esfera gubernamental. Los planes anuales están también ausentes en los esquemas de planificación que ahora rigen en los países.

/No obstante

No obstante el notorio avance logrado por varios países en la creación de mecanismos orientadores, existen algunos vacíos cuya desaparición permitiría precisar mejor el alcance de aquellos. Entre éstos, debe destacarse la inexistencia de planes de financiamiento a largo plazo, que aclararían el sentido de las reformas tributarias y el manejo y posibilidades de la política de financiación externa.

Otra deficiencia de los mecanismos orientadores reside en la planificación regional. Seis países formularon planes para "regiones problemas", pero a menudo dicho esfuerzo ha sido independiente y anterior a la planificación nacional. La coordinación entre esos planes regionales y los planes nacionales no aparece muy clara, y en algunos casos se trata más bien de estudios que de medidas conducentes a la acción.

También debe destacarse el hecho de que en muchos casos el sector de las empresas públicas no está sujeto a métodos presupuestarios programáticos y su política tiende a ser algo independiente, con lo cual la acción del gobierno dentro de su propia esfera no responde siempre a los objetivos del plan. Finalmente, es interesante señalar que en la gran mayoría de los casos, los planes orientadores a mediano o largo plazo contienen escasas referencias a las actividades típicas del Gobierno, como las de salud, educación, comunicaciones, seguridad social, etc. limitando las posibilidades de coordinar los planes y los presupuestos.

La ausencia de planes generales de inversión, de planes anuales (en los casos de países con planes a largo plazo) y planes de política económica, es signo también de que no se influye adecuadamente sobre la inversión privada y la conducta del sector privado en general. La planificación en América Latina se aceptó como instrumento de política gubernamental al reconocerse que el funcionamiento del mecanismo del mercado, por sí solo, no conduce a lograr las metas de desarrollo y un grado deseable de justicia social. Por eso, los cambios estructurales de mayor importancia que la planificación pretende cumplir, afectan en parte a la conducta del gobierno mismo, pero están dirigidos también hacia el sector privado, cuyos defectos de funcionamiento dieron el impulso original a la introducción de la planificación. En consecuencia, un requisito mínimo para cualquier sistema de planificación, como se señaló anteriormente, es una
/eficiente política

eficiente política gubernamental que oriente las decisiones de inversión en el sector privado de acuerdo con los lineamientos del plan. Sin tales requisitos mínimos, difícilmente puede pensarse que las orientaciones programáticas llegarán a traducirse en hechos económicos concretos.

El cuadro 4, por su parte, ofrece un panorama general de los progresos y vacíos que se registran hasta ahora en la organización de la planificación. Como puede observarse, todos los países latinoamericanos cuentan actualmente con oficinas centrales de planificación, pero sólo 9 de ellos complementan dicha organización central con oficinas sectoriales, y muy pocos disponen además de oficinas regionales.

Puede apreciarse por la estructura organizativa, que las oficinas de planificación han nacido relativamente aisladas de los órganos operativos de los gobiernos y más aún de los diferentes sectores sociales. Sólo 3 países latinoamericanos consideran la participación sindical o de los trabajadores en el nivel central, y uno en niveles inferiores. En lo que se refiere a la participación de las asociaciones patronales, en 5 países se la contempla al nivel de las oficinas centrales de planificación, y en uno a niveles inferiores. El aislamiento de las oficinas de planificación de los órganos operativos se refleja también en los métodos más usados en la región para coordinar presupuestos y planes. Sólo 5 países emplean métodos efectivos y permanentes de coordinación entre planes y presupuestos, tales como la dependencia administrativa de las oficinas de presupuestos del órgano planificador, la existencia de oficinas de planes presupuestarios en las oficinas de planificación, o mediante la aprobación o discusión del presupuesto por los órganos de planificación. En el resto de los países, dicha coordinación descansa en contactos informales o comités sin atribuciones suficientes, con lo cual una coordinación tan esencial depende de la voluntad y comprensión de algunas personas, al margen de canales administrativos adecuados.

El reducido número de países que han creado oficinas sectoriales de planificación es también un signo de que las tareas de planificación no sólo están a menudo desligadas de los mecanismos y sectores mencionados, sino que de otras entidades gubernamentales cuya colaboración organizada es indispensable para precisar las mismas orientaciones.

/Conviene destacar

Conviene destacar que, dado el desequilibrio en la combinación de mecanismos en los sistemas de planificación existentes, caracterizados por la ausencia de orientaciones a corto plazo y de mecanismos operativos, no ha surgido la necesidad de controlar y revisar periódicamente los planes. Como no se formulan planes anuales para concretar en políticas inmediatas las orientaciones a largo o mediano plazo, tampoco existe un registro sistemático de las realizaciones anuales fácilmente comparable con las metas fijadas. Evidentemente es prematuro, en la gran mayoría de los casos, evaluar las tareas de revisión periódica de los planes, pues casi todos los países terminaron hace poco su primer plan orientador. Sin embargo, las tareas de revisión serán al parecer problemas de primera magnitud en el futuro, pues la experiencia limitada de algunos países que formularon mucho antes planes orientadores indica que, sin un sistema de información económica especialmente diseñado para complementar los esfuerzos de planificación, las tareas de revisión exigen un esfuerzo desproporcionado y un tiempo excesivo para mantener la validez y oportunidad de las orientaciones mismas.

Otro elemento que sirve para apreciar la medida en que las orientaciones programáticas trascienden a los hechos económicos, es el recuento del tipo de reformas estructurales que han realizado los países de la región, siempre que éste se acompañe de un estudio del alcance y sentido de las mismas. A modo simplemente informativo el cuadro 3 muestra también en qué países se han aprobado leyes de reformas básicas.

En síntesis, puede decirse que hay un progreso evidente en cuanto al número de países que han dado sus primeros pasos en la planificación, pero un lento avance en la profundidad del proceso mismo en cada país. Ello abre naturales dudas sobre las ventajas de un procedimiento que comienza por la formulación de algunos tipos de planes en forma no sistematizada, postergando la instauración de un sistema que lógicamente debería producirlos y crear las condiciones para ejecutarlos, controlarlos y revisarlos periódicamente.

III. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FUTUROS

Del análisis precedente surge una serie de importantes problemas cuya solución permitiría acrecentar la efectividad de la planificación. En algunos casos, estos problemas son de orden nacional, es decir podrían resolverse en un plazo prudente por decisiones de los distintos países de la región, y en otros son de orden internacional. Estos últimos exigen, por lo tanto, una decisión de la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Mirado desde otro ángulo, entre los problemas pendientes se pueden distinguir aquellos cuya solución sólo requiere medidas administrativas, formación de personal, experiencia, etc., porque ya han sido resueltos con eficacia en otros países, de otros en que es necesario un serio esfuerzo de investigación antes de formular soluciones prácticas definitivas.

1. El alcance de los planes

El examen de la situación actual (véanse los cuadros Nos. 2, 3 y 4) de los países de la región indica que en la mayoría de los casos el sistema de planificación es incompleto, pues no existe una integración entre los planes respectivos, los a mediano o largo plazo y los planes anuales, o sus mecanismos equivalentes.

Los hechos indican, sin embargo, que la exclusiva formulación de planes orientadores o subsidiariamente de conjuntos de proyectos de acción inmediata, constituye un fenómeno dominante en América Latina. Ello conduce a una forma de planificación que en realidad representa sólo un aspecto parcial en el proceso de gestación del sistema. No puede sorprender entonces que, con frecuencia, los planes guarden escasa relación con la actividad económica del sector público, pues en la mayoría de los casos el nexo fundamental que permite la acción planificada lo encarnan el plan anual y los presupuestos. Por la misma razón, tampoco deberán llamar la atención las dificultades que ello puede implicar para las oficinas centrales de planificación.

/Es cierto

Es cierto que en América Latina se ha progresado en la implantación de sistemas de planificación, pero parece justificado pensar que en general, el avance es más formal que efectivo.

Conviene señalar claramente esta distinción, decisiva para la eficacia de la planificación como sistema orientador de la actividad económica, ya que no podría esperarse cambios en la práctica si no influyen en ella los lineamientos a largo plazo previstos en el plan.

El lento progreso efectivo en materia de planificación de la América Latina se debe a causas de orden diverso. Cabe destacar, entre éstas, que la creación de un mecanismo planificador requiere grandes cambios en la estructura administrativa de un país. Existe por lo tanto, un problema fundamental de decisión política. En muchos casos, las condiciones imperantes no permiten un progreso más rápido. Esta es quizá la causa más importante. La creación de oficinas centrales de planificación y la formulación de un primer plan a largo o mediano plazo pueden realizarse con ciertas dificultades sin cambios fundamentales en la estructura institucional de un país. En cambio, actuar planificadamente exige toda una transformación en los procedimientos, métodos y estructura de la administración pública. Existe, por lo tanto, el peligro de que el perfeccionamiento del proceso creador de un sistema de planificación se detenga al nivel de las etapas más sencillas. Es fácil prever que avanzar en el proceso de planificación en aquellos países que ya han cumplido las etapas iniciales, será tarea más difícil que en el pasado.

Hay otra causa que explica también en parte la falta de integración de los intentos de planificación. Se observa que se ha avanzado más en aquellos campos en que se creó o adaptó un método o técnica concreta de trabajo. Tal es el caso de la formulación de planes a mediano y largo plazo y de presupuestos por programas de las entidades gubernamentales ajenas a la actividad comercial, en lo que se ha producido la contribución del BID, la OEA y la CEPAL, mediante la asistencia de los grupos asesores. En cambio, en todos los otros aspectos mencionados como básicos de un sistema de planificación, es necesario un gran esfuerzo adicional de

/investigación para

investigación para encontrar soluciones concretas. Tal es el caso de la técnica de administración de los planes anuales, la integración con el sector privado mediante la política económica, la coordinación entre presupuestos y planes, y los sistemas de contabilidad pública adecuados a las exigencias de la planificación, así como la organización de un sistema apropiado de información económica en función de una administración que actúe planificadamente. Cabe mencionar, en relación con esta materia, que el Seminario sobre Administración y Técnicas Presupuestarias realizado en Santiago de Chile, en septiembre de 1962, con el auspicio de CEPAL, DOAT y la Subdivisión Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas, aprobó la siguiente recomendación: "Como conclusión final, los participantes consideraron que sería de gran utilidad que las Naciones Unidas crearan un grupo de trabajo integrado por expertos en planificación, sistemas de información económica, y sistemas contables y de control para investigar los problemas prácticos de la puesta en marcha de sistemas de planificación y presupuestos, en especial las formas concretas de coordinación entre planes, presupuestos y organización administrativa. El resultado de la investigación mencionada debería presentarse a un seminario que podrían organizar las propias Naciones Unidas".

El estudio de los problemas mencionados deberá contribuir en el futuro a la creación de sistemas de planificación más eficientes.

Las dificultades que se han presentado a los países para superar estas deficiencias y la urgencia en elaborar programas de desarrollo vinculados a la asistencia financiera internacional, han llevado en varios casos a circunscribir los esfuerzos a la preparación de planes a corto plazo. Sin perjuicio de reconocer la utilidad circunstancial de estos planes, cabe recalcar el hecho de que ellos no pueden reemplazar los esfuerzos que tiendan en definitiva a la creación de verdaderos sistemas de planificación. La consideración que se ha prestado a este problema en otros documentos,^{8/} exime de la necesidad de repetir aquí las razones que impiden considerar esas acciones como una alternativa.

8/ Véanse "Informe de Seminario Latinoamericano de Planificación" Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, N° 2 y "Algunas Consideraciones en torno a las Relaciones entre Planes y Presupuestos", op. cit.

2. Planes y política económica

Otro de los problemas fundamentales que contribuye a aminorar la influencia de los planes a largo plazo como orientación de la acción anual, es la ausencia de un esquema coherente de política económica en función de los objetivos del plan. Este es el caso, particularmente en lo que se refiere a la política fiscal, monetaria y cambiaria, que muchas veces constituyen un freno poderoso para una acción más racional de conjunto con miras al cumplimiento de un plan de desarrollo.

La esencia del problema reside en el frecuente divorcio entre los grupos que deciden la política económica y los que planifican. En la región, la política económica sigue formulándose de acuerdo con pautas ajenas a los avances en materia de planificación. Los usos de los diferentes instrumentos de política son a veces contradictorios entre sí, pues siempre se formularon prescindiendo de objetivos globales coherentes y a menudo como soluciones improvisadas de problemas aislados a corto plazo. Esa tradición de política continúa casi en pleno vigor, y naturalmente como los hechos dimanar de acciones y no de planes, esa forma de operar implica un mecanismo de decisión, paralelo al mecanismo formal de planificación, muy ineficaz, pero real y más influyente que éste.

Este problema se ve agravado por las evidentes dificultades que supone coordinar las decisiones privadas con las orientaciones del plan. El Plan implicará muy posiblemente cambios en las decisiones del sector privado y de toda la economía en su conjunto, y el papel de la política económica es, justamente, producir esos cambios. De otra manera, sería inútil programar modificaciones en la estructura y nivel del consumo, la inversión, las importaciones, los ahorros, la tributación, etc., si estas se determinan respondiendo sólo a los hábitos, la costumbre y la rutina. Para provocar los cambios deseados en esferas que escapan a la administración pública, se requiere una política económica que aclare sus objetivos de conjunto y seleccione con eficiencia los instrumentos para lograrlos. El avance en materia de política de desarrollo será probablemente lento, pues exige mayores investigaciones sobre el manejo de diferentes instrumentos y que los agentes de la planificación conozcan las complejidades

/prácticas que

prácticas que en cada país ofrecen los mecanismos existentes. Pero, sobre todo, el avance será lento porque justamente la política económica someterá a prueba la decisión de los países de planificar para la acción y obrar según los planes.

3. Planificación nacional e integración regional

Distintas consideraciones han perfilado algunas de las líneas fundamentales de orientación de la política de desarrollo de América Latina. De una parte, la necesidad de propender al mejor aprovechamiento posible de los recursos productivos disponibles a fin de acelerar el ritmo de crecimiento económico, puso de manifiesto la exigencia de una planificación nacional. De otra, el estrangulamiento externo ha sido factor decisivo para llevar al convencimiento de que es indispensable abrir las puertas a un proceso de integración económica de la región. Las reformas estructurales internas y la defensa de los productos básicos de exportación se han transformado también en elementos fundamentales que deberían incorporarse a esa política de desarrollo.

Poca duda cabe de que se trata, en todos los casos, de esfuerzos coincidentes en cuanto a sus fines últimos de iniciativas que desde distintos ángulos se proponen contribuir a los mismos objetivos fundamentales. Pero su unidad de propósito no basta para asegurar que, cualesquiera que sean las formas concretas que cobren en su aplicación práctica, resultarán coherentes y exentas de toda incompatibilidad.

Por lo mismo, resulta especialmente oportuno encarar desde ahora los problemas de coordinar la planificación del desarrollo de los países con las actividades de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano.

La reciente iniciativa de la ALALC de organizar una reunión destinada a considerar estos problemas, debiera ser seguida de estudios que abarquen los complejos aspectos de esta cuestión tan importante.

4. La organización de los mecanismos de planificación y la participación de los diversos sectores sociales

Se ha señalado con insistencia que la tarea de planificar exige la creación de los medios necesarios para asegurar un proceso continuo. Sin embargo, el balance del progreso realizado por los países muestra que tal continuidad no está asegurada y que en el proceso de planificación se omiten importantes elementos.

La deficiencia orgánica fundamental de las Oficinas de Planificación es que éstas se dedican por lo general exclusivamente al estudio de orientaciones programáticas a mediano o largo plazo, y sus conexiones con la acción inmediata son muy débiles. De los tres mecanismos básicos de un sistema de planificación - orientación, operación e información -, dichas oficinas han dado hasta ahora importancia casi exclusiva a los primeros, esto es, los planes generales a mediano o largo plazo y los planes trienales.

En los últimos años, sin embargo, se ha logrado un progreso efectivo en algunos países en materia de reformas presupuestarias, destinadas a integrar los planes anuales del sector público con los planes generales de desarrollo económico.

No obstante, las dificultades en este campo subsisten, ya que generalmente no se ha dispuesto de criterios claros para elaborar los programas y proyectos de los presupuestos en relación con una clasificación general de actividades o programas para la economía en su conjunto. Debido a la falta de investigación en la materia, ha primado el criterio administrativo en la estructura de los presupuestos gubernamentales por programas. Por otra parte, los presupuestos abarcan importantes gastos para los cuales no se formulan algunas veces orientaciones programáticas en las oficinas de planificación. Tal es el caso de los gastos en salud, educación, comunicaciones, seguridad social, etc. Al mismo tiempo, las reformas presupuestarias no llegan muchas veces al sector de las empresas públicas y organismos autónomos, todo lo cual hace que la integración de planes y presupuestos sea en muchos aspectos meramente formal y circunscrita a los sectores menos importantes. La dificultad básica, sin embargo, proviene

/de que

de que las oficinas de planificación no elaboran anualmente las directivas de acción inmediata, y por lo tanto los encargados de decidir la estructura y el nivel del gasto público sólo pueden considerar en forma muy general las orientaciones programáticas de los planes a mediano o largo plazo; en cambio, están bajo la fuerte influencia de hechos accidentales a corto plazo, tales como presiones inflacionarias, reajustes de salarios, contención monetaria, fluctuaciones de los precios internacionales, lastre de gastos administrativos anteriores, etc.

No es necesario señalar nuevamente aquí que la tarea de formular un plan a mediano o largo plazo, con la relativa escasez de medios básicos que presentan los países de la región, es extremadamente compleja y larga, que exige un esfuerzo extraordinario de investigación obtener informaciones que en otras circunstancias la administración pública debería producir rutinariamente. Es posible, por lo tanto, con esfuerzo anormal y asistencia técnica internacional adecuada, elaborar un primer plan de desarrollo a mediano o largo plazo, pero subsiste el problema de revisar periódicamente ese plan a fin de que mantenga su valor como elemento de orientación. A menos que los países realicen en el futuro próximo un esfuerzo extraordinario para completar sus incipientes mecanismos de planificación, existe el riesgo de que se pierdan incluso las orientaciones programáticas hoy existentes. Un sistema de planificación debe funcionar en forma completa para que su tarea sea permanente y eficiente; por ello, es indispensable que los mecanismos operativos e informativos se sumen cuanto antes a los planes orientadores hoy existentes.

A lo anterior hay que agregar otro problema particularmente importante para el progreso de la planificación en América Latina: en su forma actual, las oficinas de planificación pueden, en general, quedar aisladas tanto de organismos del estado como de los diferentes sectores de la población. La dedicación casi exclusiva de las oficinas de planificación a formular planes a mediano o largo plazo las aísla de la acción diaria, haciéndolas perder autoridad frente a los órganos ejecutivos de la política económica, que tienen que decidir acciones precisas y detalladas a corto plazo. Por otra parte, en la gran mayoría de los casos, los distintos sectores sociales son ajenos al proceso de planificación, no participan ni en su formulación ni en su aplicación. No pueden sentirse por lo
/tanto representados

tanto representados en sus aspiraciones ni debidamente considerados como fuerza de acción. Como bien señaló el Comité de los Nueve: "Mientras el trabajador, el campesino, el estudiante, el poblador de barriadas, no se sienta invitado a participar en la tarea del desarrollo económico y social para su propio beneficio, tampoco se creará objeto auténtico de preocupación". Y para realzar más la importancia del problema, el mismo Comité agrega: "En el criterio del Comité de los Nueve hay una reforma que tiene carácter esencial para el éxito de la Alianza: si efectivamente se desea dar a los programas de desarrollo un apoyo nacional, es preciso facilitar la organización de los trabajadores y asegurar en la mejor forma posible su participación en las actividades del desarrollo y en sus resultados".^{2/}

Debe recalcar que esta participación no puede ser meramente formal ni sólo en forma de consulta a posteriori sobre los planes formulados por las oficinas especializadas. El objetivo fundamental de un plan es responder a las necesidades de la población, y para garantizar que esta concepción se cumpla es necesario que en todo el proceso de formulación, aplicación y control de los planes exista una estrecha interacción entre los organismos técnicos y los diferentes sectores sociales; sólo así podrá resultar un conjunto de metas y medios que interprete debidamente las necesidades y aspiraciones de estos sectores, así como un apoyo de la población que asegure la continuidad de los planes.

Para esto es necesario, entre otras cosas, formalizar administrativamente los canales de participación popular en el proceso de planificación.

5. Los problemas de la formulación de proyectos

Otra de las deficiencias notorias de los mecanismos de planificación de América Latina es el número escaso de proyectos de inversión concretos que acompañan a los planes de desarrollo económico y social.

Se exponen en seguida algunas de las posibles causas de las deficiencias en la preparación de proyectos en la cantidad y calidad necesarias, que se ofrecen aquí a título de hipótesis preliminar, pues el problema requiere en verdad una investigación sistemática más detenida. Por otra parte, deben reconocerse las considerables diferencias en el grado de adelanto técnico, cultural y económico de los países de la región que hacen difícil establecer causas de índole general para explicar la escasez de proyectos.

^{2/} Informe del Comité de los Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).

Una causa importante de esta escasez reside en el reducido número de técnicos. A pesar de la trascendencia indudable de este factor, la importancia del mismo suele sobrevalorarse asignándosele el papel de elemento principal; en algunos casos esta apreciación es correcta, pero en otros un examen más detenido de la situación obliga a reconocer que el problema es de naturaleza más compleja.

En los sectores de inversión social (vivienda, escuelas, hospitales) y en otros vinculados con obras públicas, suele existir una cantidad apreciable de técnicos capaces de analizar adecuadamente los aspectos de ingeniería de los proyectos. Las limitaciones en la presentación de los estudios frecuentemente están vinculadas, en este caso, a un análisis deficiente de los aspectos económicos de los proyectos y de su ubicación en el panorama general del sector, de la economía de la región o del país en conjunto. Esta misma ubicación general deficiente se presenta también en proyectos relativos a transporte y energía.

En los proyectos relacionados con aspectos industriales, la escasez de técnicos es a menudo mayor. Las firmas consultoras locales generalmente son escasas y, por otra parte, en los organismos públicos la remuneración ofrecida a los técnicos en algunos casos es reducida, dificultando la contratación de profesionales. Es también notoria la insuficiencia de medios adecuados, tales como equipos y laboratorios, indispensables para ciertas fases del estudio de un proyecto.

Los problemas institucionales y la organización insuficiente de mecanismos para el análisis de proyectos constituyen factores de una importancia mayor que la asignada generalmente. Su trascendencia proviene de la necesidad de usar con máxima eficacia los técnicos nacionales, que en muchos casos existen en cantidad apreciable. Por otra parte, el alto costo de los estudios de los proyectos finales - que en algunos casos puede representar alrededor de 5 por ciento de la inversión total - obliga a encarar la organización del problema en forma que permita obtener el máximo rendimiento de los recursos financieros disponibles.

/Puesto que

Puesto que el estudio de un proyecto representa en sí una inversión que debe por lo tanto estar sujeta a criterios de prioridad, es necesario un conocimiento mínimo del proyecto que permita que el costo de aquellos desechados no llegue a repercutir en forma prohibitiva. La formulación de anteproyectos adquiere entonces una gran importancia en el proceso; en los países de la región se encuentran poco desarrollados los mecanismos que seleccionen en forma constante anteproyectos, realicen los estudios preliminares de su justificación y evalúen y decidan cuáles merecen mayor estudio.

Este es en gran parte, un problema orgánico, ya que las oficinas de planificación no cuentan por lo general con dependencias especializadas en la materia.

Por lo demás, una fuerte proporción de los anteproyectos no llega a la etapa de proyecto, bien por no coincidir las opiniones al respecto, o bien por considerarse que el costo del estudio no forma parte de la inversión, dificultando el financiamiento de estos gastos.

La asistencia técnica y financiera internacional puede contribuir mucho a resolver estos problemas y también a realizar estudios vinculados con la elaboración de proyectos finales.

El costo de formulación suele ser aún más gravoso en los casos de proyectos pequeños, que frecuentemente se originan en el sector privado. Existen en la América Latina experiencias positivas en cuanto a preparación de formularios de contenido mínimo uniforme que facilitan bastante la solución de este problema.

Cabe señalar en términos generales que la existencia de un ambiente de desarrollo económico puede contribuir en forma decisiva a la solución de los problemas expuestos, sobre todo en cuanto a los aspectos institucionales y orgánicos que tienen un papel muy importante.

6. La escasa e inadecuada investigación de los recursos naturales
y de la tecnología para aprovecharlos

Finalmente, entre los problemas que resta resolver debe destacarse el conocimiento inadecuado que los propios países latinoamericanos tienen de sus recursos naturales. Este es sin duda un problema mundial, que afecta incluso a muchos países desarrollados, pero que cobra formas extremas en la región.

Los planes de desarrollo tienen que apoyarse en posibilidades concretas y viables; por lo tanto, ganarán en precisión y alcance mediante un conocimiento más completo y profundo de los recursos del país.

Es imprescindible impulsar con decisión amplias investigaciones geológicas, ecológicas y otras que pueden emplearse rápidamente en la formulación de proyectos para aprovechar nuevos recursos o mejorar la productividad de los ya utilizados. Los estudios de suelos, régimen de lluvias, pendientes, régimen fluvial, aguas subterráneas, climas, recursos minerales, etc., hoy incompletos y en algunos países inexistentes, facilitarán enormemente la tarea de encontrar caminos más promisorios para el desarrollo de la región. Pero, nuevamente, se trata de un esfuerzo que escapa a las posibilidades de cada país individualmente considerado. Los métodos modernos de investigación de los recursos naturales, como la aerofotogrametría aplicada a la geología, agricultura, etc.; la geofísica, ya sea mediante métodos aeromagnetométricos, radiométricos, sísmicos o eléctricos; la geoquímica, etc., si bien son mucho más eficientes que las formas tradicionales de exploración, requieren, por una parte, una cantidad apreciable de personal calificado y, por la otra, un esfuerzo financiero considerable, debido a la escala en que estas investigaciones tienen que realizarse.

Parece urgente, por lo tanto, que se aborde en escala internacional el financiamiento para investigar recursos naturales con las técnicas más adecuadas, y que se fijen prioridades de estudio de los recursos sobre la base de la complementación económica de la región.

/IV. NECESIDADES

IV. NECESIDADES DE ASISTENCIA TECNICA INTERNACIONAL

En las secciones anteriores de esta nota se ha hecho un balance preliminar de los progresos logrados en América Latina en materia de planificación y de los problemas que supone la creación de sistemas nacionales de planificación. Se dijo también que la planificación es una nueva manera de formular y llevar a cabo la política económica y social con su secuela de funciones sin precedentes dentro de la administración pública y la transformación de las prácticas tradicionales. Por consiguiente, en las tareas de planificación emprendidas en la América Latina fue necesaria y se utilizó con provecho una importante asistencia técnica internacional.

Esta asistencia técnica cobró diferentes formas, que han ido desde el adiestramiento y capacitación de economistas y funcionarios públicos en las técnicas y métodos de la planificación global y sectorial, hasta la organización de misiones asesoras que se han trasladado a diversos países para ayudar tanto a formular programas de desarrollo como a crear el mecanismo institucional de la programación. Esta última modalidad permitió sin duda avanzar en dos sentidos para superar importantes limitaciones que caracterizaron la asistencia técnica internacional en el pasado. Al concentrar las tareas de asistencia técnica en una misión asesora de planificación estrechamente ligada al organismo nacional de planificación, ha sido posible lograr una mayor coordinación en el aprovechamiento de los recursos técnicos disponibles tanto nacional como internacionalmente.

Por lo que hace a los primeros, fue ostensible en el pasado, y esta situación sólo comenzó a superarse en el enorme desperdicio del capital humano disponible en los países latinoamericanos. Ha sido sin duda importante el esfuerzo de capacitación técnica que dentro y fuera de la América Latina han realizado sobre todo las generaciones de funcionarios y profesionales más jóvenes. Es frecuente, sin embargo, que por razones de la más diversa índole, este personal especialmente adiestrado para participar en las tareas de la planificación no encuentra en sus respectivos países oportunidades apropiadas para aplicar los conocimientos que ha adquirido. La organización

/de sistemas

de sistemas nacionales de planificación y la realización de las tareas correspondientes en todos los niveles de la administración pública, e incluso la participación del sector privado, han ayudado a atenuar dicho desperdicio de recursos humanos. Cabe esperar de los países un esfuerzo máximo para aprovechar en lo sucesivo los conocimientos técnicos y el entusiasmo del personal calificado nacional que en definitiva ha de ser el elemento técnico irremplazable que lleve el proceso de planificación a su culminación.

Por otra parte, la centralización de las solicitudes de asistencia técnica internacional y su vinculación estrecha con la planificación, permiten eliminar no sólo las solicitudes que pueden atenderse perfectamente utilizando personal nacional, sino que ofrecen además la posibilidad de aplicar estrictos criterios de prioridad en la asignación de los escasos recursos disponibles para prestar asistencia técnica internacional.

La nueva modalidad de esta asistencia representada por las misiones de asesoramiento también ha permitido un indudable progreso en cuanto a la efectividad de las diversas funciones de la cooperación técnica internacional. Las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos, la Agencia Internacional de Desarrollo y otros organismos han llevado a cabo una coordinación de esfuerzos, ampliado los medios financieros y perfeccionado sus fórmulas de asistencia y asesoramiento. Como resultado de ello, el problema fundamental pasó a ser no tanto la capacidad financiera para la contratación de expertos, sino el número relativamente limitado de personal calificado disponible para ser contratado.

Esta limitación tiene tres aspectos en los cuales conviene insistir porque sugieren medidas para ampliar considerablemente en el futuro la disponibilidad de dicho personal.

Desde luego, no es ocioso destacar una vez más la imperiosa necesidad de acelerar al máximo el adiestramiento en materia de planificación de los funcionarios públicos latinoamericanos que habrán de tener en sus manos estas tareas. Al respecto cabe señalar que la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el inicio de sus /actividades el

actividades el 1º de julio de 1962, ya han permitido ampliar en forma considerable tanto la cantidad de participantes en su Programa de Capacitación, como la gama de sectores específicos de la planificación que se cubrían tradicionalmente. Asimismo, se han creado o intensificado otros programas de adiestramiento, particularmente en lo que se refiere a la preparación y a la evaluación de proyectos de inversión tanto por el BID, en cooperación con el CEMIA, como por el BIRF.

Otra medida para facilitar el acceso al conocimiento técnico indispensable en las tareas de planificación, particularmente en el caso de personal altamente especializado en ciertos problemas específicos de la formulación de proyectos, políticas, investigaciones de recursos u otras tareas, consistiría en crear un centro internacional de información que, a semejanza de los centros de documentación, pusiera a disposición de los gobiernos interesados un verdadero catálogo de expertos, empresas asesoras, institutos de investigación, experiencias realizadas en otros países, y toda otra forma de información que pudiera interesarles o ayudarles.

Por último, como lo revela claramente el examen de los avances logrados en materia de planificación en América Latina, la fase de este proceso alcanzada en algunos países y que se alcanzará en otros durante los próximos años exige avanzar hacia nuevos campos de acción respecto de los cuales es escasísima, si hay alguna, la experiencia acumulada en otros países. En consecuencia, no existen expertos en tales cuestiones y la única forma de evitar la improvisación será un esfuerzo serio de investigación orientado precisamente hacia las áreas de conocimiento que se necesitaría desarrollar para darle a la planificación en América Latina esa organicidad de que hoy todavía carece.

Debe reconocerse que hay campos tales como la creación de sistemas de información económica que exigen no sólo un eficaz aparato de captación estadística, sino también clasificaciones apropiadas a las diversas funciones de información, control, ajustes de política económica, etc., que requiere la planificación. Coordinar planes, presupuestos y política económica, por ejemplo, implica una clasificación detallada de actividades que abarque tanto el campo público como el privado para formular programas /y proyectos

y proyectos presupuestarios en forma tal que consideren las interrelaciones con el resto de las actividades económicas, y tengan en cuenta las modificaciones necesarias en la política económica conducentes a la acción que se desea del empresario privado. En este sentido, escasea la experiencia sobre las posibilidades que ofrece la contabilidad pública e incluso la privada para obtener información apropiada a las necesidades de formulación y control de los planes.

Las técnicas mismas de planificación deben perfeccionarse o aun elaborarse en ciertos casos. Los métodos de programación de los servicios de salud, de educación, de seguridad social, de recursos humanos y naturales y otros exigirán un intenso esfuerzo de investigación para ponerse a tono con las técnicas empleadas para la programación de los sectores llamados productivos.

El plan anual, como elemento complementario de las orientaciones generales a largo plazo, está ausente de los esquemas de planificación analizados. Constituye un serio problema de investigación por tratarse de un mecanismo semioperativo que exige un gran detalle en su formulación y requiere una participación mucho más activa y directa de los funcionarios y de la población en general. Hay aquí, por lo tanto, un problema de método de formulación y otro de organización de los canales de participación popular. Ambos problemas han sido poco estudiados.

En general, para que la planificación llegue a ser un hábito entronizado en la administración, se requiere regular el método y los procesos de la formulación y control de los planes. Existen aquí problemas que van desde el establecimiento de la secuencia del proceso hasta el diseño de los formularios en que deben ser presentados los planes en los diferentes niveles. El "diseño administrativo" de un sistema de planificación exige una tarea compleja que requiere, entre otras cosas, el establecimiento de normas de trabajo, elaboración de coeficientes de control, creación de formularios de presentación y control de planes, normalización de canales de información y participación de la población, adaptación de la organización administrativa, definición de los mecanismos de asesoría y decisión, etc. Tal diseño sólo puede ser producto de una investigación en que participen expertos en materias muy diversas.

/En resumidas

En resumidas cuentas, puede afirmarse que la investigación ha llegado a ser un requisito básico de la futura asistencia técnica en materia de planificación.

El análisis de los cuadros 3 y 4 examinados en secciones anteriores sugiere algunas de las orientaciones que habrá de darse a dicha investigación. Parece lógico prestar especial atención a los problemas de adiestramiento de personal para formular y evaluar proyectos de inversión, dada la generalizada ausencia de los mismos en los planes de desarrollo.

La política económica constituye otro de los problemas fundamentales en la región, ya que es necesario formular y establecer modalidades apropiadas a las condiciones de los países latinoamericanos. Hay un amplio y urgente campo de asesoramiento en esta materia, tanto en lo que se refiere a las reformas tributarias y fiscales como también en relación con las otras reformas estructurales, y muy particularmente la agraria.

Las reformas administrativas, incluyendo tanto la estructura orgánica como los procedimientos, constituyen otro amplio y urgente campo de acción.

Finalmente, como ya se señaló, la asistencia técnica debe considerar la urgencia de establecer mecanismos de orientación útiles para sustentar las decisiones anuales, a fin de ligar más estrechamente los planes a la acción y la política económica.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se estableció con el propósito concreto de ayudar a crear sistemas orgánicos de planificación en los países de la región. En la búsqueda de las formas más eficaces de cumplir esa tarea, tanto a través de sus actividades de capacitación y asesoramiento como en el campo de la investigación, su labor, unida a la de la Secretaría de la CEPAL y de otros organismos internacionales de asistencia técnica, podría contribuir — mancomunadamente con las instituciones y técnicos de cada país — a resolver con la urgencia necesaria varios de los problemas que han quedado señalados.

ANEXO A LOS CUADROS 1, 3 Y 4

Notas Explicativas y Definiciones

MECANISMOS

A. Orientación a largo o mediano plazo

1. El plan general de desarrollo a mediano o largo plazo es un mecanismo que incluye por lo menos los elementos siguientes como base para establecer orientaciones en un período de 4 a 10 años:

- i) Diagnóstico y prognosis
- ii) Proyecciones y metas globales
- iii) Proyecciones y metas detalladas de la composición de la producción y del sector externo
- iv) Metas de la inversión pública y privada por sector; utilización de la capacidad productiva
- v) Análisis general del financiamiento
- vi) Uso de los recursos humanos y naturales
- vii) Organización para alcanzar las metas.

2. El plan general de inversión a mediano plazo comprende las metas de formación de capital público y privado detalladas por sectores de actividad económica, con estudios de anteproyectos a lo menos.

3. El plan de financiamiento a mediano o largo plazo incluye un análisis detallado de las fuentes de ahorros y de los instrumentos de política económica necesarios para captarlos. No es necesaria la inclusión de la política para el control de los flujos financieros intermedios entre los diferentes sectores de la economía (créditos bancarios, crédito mercantil, variaciones de caja, etc.).

4. Las metas y proyecciones globales incluyen el producto bruto, la demanda y oferta global, descompuesta en sus elementos fundamentales, así como orientaciones sobre el crecimiento de los sectores básicos de la economía y de la población.

5. Los planes de inversión pública comprenden las inversiones por sectores de todas las entidades estatales (centrales, locales, autónomas y empresas), con estudios de anteproyectos a lo menos.

/6. Las

6. Los planes sectoriales abarcan tanto el financiamiento como los gastos de inversión y por lo general también los gastos corrientes, de un sector general o parcial de la economía, como industria, agricultura, electrificación, caminos, vivienda, escuelas, etc.

7. Un sistema de planes regionales, se define como un mecanismo de planificación nacionalmente integrado, que abarca las principales regiones problemáticas, de tal forma que cubre todo el país, y cumple con los requisitos mínimos de un sistema de planificación.

8. Los planes para algunas regiones comprenden planes generales de desarrollo económico y social para ciertas regiones problemáticas, sin una coordinación formalizada a través de canales administrativos con la planificación nacional o en ausencia de planes nacionales.

B. Orientación de corto plazo

9. El plan general trienal o bienal requiere por lo menos el mismo detalle que un plan a largo plazo, aunque generalmente con una mayor discriminación de los gastos del sector público.

10. El plan de inversión pública trienal o bienal incluye por lo menos el detalle de un plan de inversión pública a largo plazo.

11. El plan anual o presupuesto económico nacional es el instrumento a corto plazo complementario del plan a largo plazo. Incluye las actividades de todos los sectores de la economía con el detalle necesario para operar y determinar con precisión la política económica anual. Las actividades del sector público se programan con el detalle necesario para presupuestar.

C. Formulación de proyectos

12. Exige, por lo menos, la existencia de estudios técnicos terminados para todos los proyectos cuya construcción debe iniciarse en el primer año del plan. Para el resto de la inversión se requieren anteproyectos a fin de juzgar la justificación de su inclusión en el plan.

D. Operativos

General

13. El plan de política económica integrado con el plan de desarrollo implica la selección del conjunto de todos los instrumentos concretos de política económica que será necesario usar para lograr y financiar las

/metas del

metas del plan de desarrollo. Debe incluir los grandes lineamientos de política económica concordantes con las metas de largo plazo, así como las políticas anuales o a corto plazo.

14. El plan de política económica para lograr las metas de inversión implica la selección del conjunto de instrumentos para financiar y orientar la inversión y lograr su materialización en el tiempo previsto.

E. Informativos

15. La formulación de un plan de información estadística de acuerdo con las necesidades del plan. Este plan requiere el suministro rutinario de los datos indispensables para un sistema de planificación, o sea datos para el diagnóstico, la elaboración del plan general y su control y revisión. Algunas informaciones se obtendrán por conducto burocrático y otras por muestreos sistemáticos y periódicos.

16. La contabilidad pública adaptada al sistema de planificación exige el registro y control de los gastos del sector público tanto para lograr las metas del plan, la formulación y revisión del mismo, como la administración y ejecución del sistema de presupuesto por programas y la construcción de cuentas nacionales, corrientes financieras y otras estadísticas económicas.

Cuadro 3
LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION Y SU EXISTENCIA EN AMERICA LATINA

| Política vía | Brasil | Colom- bia | Chile | Ecu- dor | México | Panamá | Vene- zuela | Argen- tina | Costa Rica | El Sal- vador | Guate- mala | Haití | Hondur- as | Nicar- agua | Para- guay | Portu- gal | Repúbli- ca Domi- nicana | Urugu- y |
|---|--------|---------------|-------|-------------|--------|--------|----------------|----------------|---------------|------------------|----------------|-------|---------------|----------------|---------------|---------------|--------------------------------|-------------|
| Mecanismos de orientación general a largo o mediano plazo: | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plan general de desarrollo | Si | Si | Si | Si | Si | - | Si | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Detalle de las actividades del sector público en el plan | No | No | No | No | No | - | No | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Plan general de inversión | No | No | No | No | No | No | No | No | No | Si | Si | - | - | No | No | No | No | No |
| Plan de financiamiento | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Proyecciones globales | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Plan de inversión pública | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | No | No | Si | Si | - | - | No | No | Si | Si | Si |
| Planes de algunos sectores | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | No | No | - | - | No | No | Si | Si | Si |
| Sistema de planes regionales | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Planes para algunas regiones | No | Si | No | No | Si | No | Si | Si | No | No | No | No | No | No | No | Si | No | No |
| Mecanismos de orientación a corto plazo | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plan general trienal o bienal | Si | - | - | - | - | Si | - | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Plan de inversión pública trienal o bienal | - | - | - | - | - | - | - | No | - | No | No | Si | Si | No | No | - | - | - |
| Plan anual o Presupuesto Económico Nacional | No | No | No | No | No | - | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Mecanismos de formulación de Proyectos: | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Para plan general de inversión | No | No | No | No | No | No | No | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Para plan de inversión pública | Si | Si | Si | Si | Si | Si | - | - | Si | Si | Si | Si | Si | - | Si | No | Si | Si |
| Para planes sectoriales | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | - | Si | Si | Si | Si |
| Para planes regionales | - | Si | Si | Si | Si | Si | Si | No | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Mecanismos de operación | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| General: | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plan de | No | No | No | No | No | No | No | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Política económica como parte del sistema de planificación | No | No | No | No | No | No | No | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Plan de | No | No | No | No | No | No | No | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Política económica para lograr las metas de inversión | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Público: | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Presupuestos por programas al nivel central | Si | No | Si | Si | No | No | Si | No | No | No | No | No | Si | No | No | Si | No | No |
| Presupuestos por programas en institutos autónomos | Si | No | Si | No | No | No | No | No | No | No | No | No | Si | No | No | No | No | No |
| Presupuestos por programas en municipios y gobiernos regionales | Si | No | Si | No | No | No | No | No | No | No | No | No | Si | No | No | No | No | No |
| Presupuestos por programas en empresas públicas | Si | No | Si | No | No | No | No | No | No | No | No | No | Si | No | No | No | No | No |
| Mecanismos de información | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Formulación de un plan de información estadística de acuerdo con las necesidades del plan | No | No | No | No | No | No | No | No | No | Si | Si | No | No | - | Si | No | Si | Si |
| Producción periódica de cifras de cuentas nacionales | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | No | No | Si | No | No |
| Centralización pública adaptada al sistema de planificación | No | No | No | No | No | No | Si | No | No | Si | Si | No | No | - | Si | No | Si | Si |

Q: - = Pregunta impropcedente en virtud de la existencia o falta de otros mecanismos.

Quadro 4
LOS ORGANISMOS Y SISTEMAS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

| | Bolivia | Brasil | Colombia | Chile | Ecuador | México | Panamá | Venezuela | Argentina | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Haití | Honduras | Nicaragua | Paraguay | Perú | República Dominicana | Uruguay |
|--|---------|--------|----------|-------|---------|--------|--------|-----------|-----------|------------|-------------|-----------|-------|----------|-----------|----------|------|----------------------|---------|
| a) Estructura administrativa | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Oficina central de planificación a alto nivel | Si | Si | Si | - | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Oficina central de planificación a otros niveles | - | - | - | Si | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Oficinas sectoriales de planificación | Si | Si* | Si | Si* | No | Si* | Si | ... | Si* | Si | No | No | No | No | No | No | Si | No | No |
| Oficinas de planificación regional | No | Si | Si | Si | No | Si | No | No | Si | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| b) Representación de la población | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| De Asociaciones sindicales al nivel central | No | ... | No | No | No | No | ... | Si | No | ... | No | No | No | Si | No | No | Si | No | No |
| De Asociaciones sindicales a otros niveles | No | ... | No | Si | No | No | ... | No | No | ... | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| De Asociaciones patronales al nivel central | No | ... | Si | No | No | No | ... | Si | Si | ... | No | No | No | Si | No | No | Si | No | No |
| De Asociaciones patronales a otros niveles | No | ... | No | Si | No | No | ... | No | No | ... | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| c) Control y revisión periódica de los planes | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Control mediante registro de los logros del Plan anual | No | No | No | No | No | ... | No | No | No | ... | ... | ... | No | No | - | ... | ... | ... | ... |
| Control mediante indicadores estadísticos parciales | Si | Si | Si | Si | Si | ... | Si | Si | No | ... | ... | ... | No | Si | - | ... | ... | ... | ... |
| Revisión periódica de los planes orientadores | No | ... | Si | No | No | ... | ... | No | No | ... | ... | ... | No | No | - | ... | ... | ... | ... |
| d) Coordinación entre planes y presupuestos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mediante dependencia de la Oficina de Presupuesto de la Oficina de Planificación | - | No | No | No | No | ... | Si | - | No | ... | ... | ... | No | No | - | ... | ... | ... | ... |
| Mediante una Oficina de Planes Presupuestarios en la Oficina de Planificación | Si | No | Si | No | No | ... | - | Si | No | ... | ... | ... | No | No | - | ... | ... | ... | ... |
| Mediante discusión y/o aprobación de los presupuestos en la Oficina de Planificación | - | ... | Si | No | No | ... | - | - | No | ... | ... | ... | No | Si | - | ... | ... | ... | ... |
| Mediante contactos informales o comités de coordinación | Si | Si | Si | Si | Si | ... | - | - | Si | ... | ... | ... | Si | Si | - | ... | ... | ... | ... |
| e) Reformas básicas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Aprobación de leyes de Reformas Básicas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| a) Reforma Agraria | Si | No | Si | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No | No | No | Si | No | No | No | ... | No |
| b) Reforma Tributaria | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| c) Reforma Administrativa | No | No | Si | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Año de creación del primer órgano de planificación | ... | 1956 | | 1939 | 1954 | 1958 | 1959 | 1958 | 1961 | 1962 | 1959 | 1954 | 1958 | 1955 | 1951 | 1952 | 1960 | 1952 | 1960 |
| Año de creación de órganos de planificación vigente | 1960 | 1961 | 1958 | 1939 | 1961 | | 1959 | 1958 | 1961 | 1962 | 1962 | 1961 | 1962 | 1955 | 1962 | 1962 | 1962 | 1962 | 1961 |

Nota: - = Pregunta impropia en virtud de la existencia o falta de otros mecanismos.
* Parciales.

1977.12.12/1977